

## V. ANÁLISIS JURÍDICO

### AUTONOMÍA Y PUEBLOS INDÍGENAS

Raúl González Schmal

La cuestión de la autonomía de los pueblos indígenas se ha convertido, para unos, en la piedra angular de la solución del conflicto de Chiapas y, para otros, en la piedra de escándalo que impide arribar a una solución.

Un distinguido antropólogo<sup>1</sup> ha expresado que le parece muy cínica la tesis de que la autonomía provocaría problemas a la integración nacional, cuando la fractura posible del país se produciría en realidad por la desigualdad. Otro no menos distinguido, en este caso jurista, recientemente cuestionó la conveniencia de que se les reconociera autonomía a las comunidades indígenas, a la que calificó de “entelequia jurídica”, que no les va a resolver ni la insalubridad, ni la desnutrición, ni la falta de educación.<sup>2</sup>

Lo anterior da una idea del embrollo que se ha creado en torno a este problema medular de la autonomía indígena. De un tiempo para acá, como precisaremos más adelante, toda la compleja problemática de la situación planteada por el EZLN en Chiapas y, con ello, de todos los grupos indígenas del país, se ha centrado en la autonomía.

Para obtener algunos elementos que permitan acercarse al problema y a su posible solución, es ineludible intentar dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué es la autonomía como concepto genérico en la teoría constitucional? ¿Cómo se concibe la autonomía respecto de los pueblos o comunidades indígenas en el Derecho Internacional? ¿Cómo se plantea la cuestión de la autonomía en los Acuerdos de San Andrés? ¿Y cómo se plantea, a su vez, dicha cuestión en las iniciativas de la Cocopa, del gobierno y de los partidos políticos? ¿Cuál es el estado actual de la cuestión? ¿Cuál parecería, por último, la solución más viable?

---

<sup>1</sup>José del Val Blanco. “La Reconstrucción de los pueblos indígenas”, ponencia presentada en el Foro sobre Autonomía y Derechos de los Pueblos Indígenas, H. Cámara de Diputados, México, 28 de abril de 1998, ponencia inédita.

<sup>2</sup>José Luis Soberanes. Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Reforma, 16 de junio de 1998.

## 1. ¿Qué es la autonomía?

Etimológicamente proviene de “autos”, propio y “nomos”, ley. La palabra autonomía es polivalente. Se emplea en varias ramas del saber, pero no es un término multívoco, porque pueden observarse sólo muy pocas variantes en su uso.<sup>3</sup>

En el plano jurídico la autonomía es la capacidad de un ente para darse sus propias normas de comportamiento y para construir su propio ordenamiento jurídico. Autonomía es, pues, la facultad de darse leyes a sí mismo. Aplicado al orden político vendría a ser la facultad de un pueblo de darse leyes a sí mismo y de gobernarse a sí mismo.

El concepto de autonomía está emparentado con el de soberanía, pero no se confunde con él. La autonomía puede darse por grados y en diferentes niveles: en el municipio, en la región, en el estado-miembro o entidad federativa, en una etnia, etc. La soberanía, en cambio, es la potestad suprema, dentro del Estado, de decidir en última instancia todo lo que corresponde al bien público, con el monopolio de la coacción física. Implica, pues, una superioridad respecto a otros poderes internos subordinados.

La autonomía vendría a ser, en cierto sentido, una soberanía de segundo grado, porque su aptitud para autonormarse y para dictarse su propio ordenamiento jurídico procede de la condición suprema de la soberanía.

La autonomía no es absoluta. Se mantiene dentro de la organización del Estado por medio de sus normas fundamentales, de sus principios constitucionales y de su propia estructura.

En las últimas décadas, el principio ha desbordado el interés estatal para servir de pauta a reivindicaciones de grupos minoritarios y comunidades étnicas, en las que puede advertirse con claridad una conciencia colectiva independiente o autónoma.

## 2. ¿Cómo se concibe la autonomía respecto de los pueblos o comunidades indígenas en el derecho internacional?

En el desenvolvimiento de los derechos humanos se habla de tres generaciones de derechos. Dentro de la última se ubican los derechos o intereses colectivos y, como una especie de éstos, se inscriben los derechos de las minorías étnicas. Para el tema que nos ocupa interesa destacar los derechos de autonomía de los pueblos indios.

---

<sup>3</sup> *Diccionario Unesco de Ciencias Sociales*, T. I, Barcelona, Ed. Planeta Agostini, 1975.

En la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) celebrada en Ginebra en junio de 1989, surgió el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.<sup>4</sup> México fue el primer país en el marco latinoamericano en ratificar este Convenio (el 6 de septiembre de 1991) y el segundo en hacerlo en el nivel mundial.

Entre las disposiciones más importantes de dicho instrumento internacional<sup>5</sup>

... está la respuesta a las aspiraciones de los pueblos indígenas que han estado demandando asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones. Se señaló que en muchas partes del mundo los pueblos no podían gozar de los derechos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los estados en que vivían, y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas, habían sufrido frecuentemente una erosión. El Convenio atendió a la particular contribución de los pueblos indios a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales.

El Convenio se aplica a pueblos indios, entendidos como aquellos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de las colectividades nacionales y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones. Establece que la conciencia de la identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio. Por este Convenio, los gobiernos que lo suscriban asumen la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indios y a garantizar el respeto a su integridad y de promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de dichos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones y sus instituciones.

El Convenio también impone a los gobiernos suscriptores del mismo la obligación de consultar a los pueblos indios, mediante procedimientos apropiados y en particular, a través de las instituciones de dichos pueblos, cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Es obligación de los gobiernos que al aplicar la legislación nacional a los pueblos indios se tomen debidamente en

---

<sup>4</sup> El documento completo puede verse en *Documentos y Testimonios de Cinco Siglos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 240-249.

<sup>5</sup> Resumen de Jorge Alonso. "Las contradicciones en torno a los Acuerdos de San Andrés", ponencia presentada en el Foro sobre Autonomía y Derechos... op. cit.

consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. Los pueblos indios tienen el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos en el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Es importante señalar que dicho Convenio ya forma parte de nuestro orden jurídico constitucional y el cual ya no puede ser impugnado mediante la acción de inconstitucionalidad, como lo han pretendido algunos juristas, toda vez que ya transcurrió en exceso el término de 30 días naturales siguientes a la fecha de su publicación, a que se refiere la fracción II del artículo 105 de la Constitución, además de que dicho Convenio fue promulgado con mucha antelación a la reforma constitucional que introdujo la acción de inconstitucionalidad (Diario Oficial, 30 / XII / 94).

Hay otros documentos que acusan claramente la tendencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en torno a la autonomía, los derechos y la cultura de los pueblos indios.

Conviene recordar que el 31 de marzo de 1995 en la ciudad de México se llegó al Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas por parte del gobierno de Guatemala y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, en el proceso de la firma de paz. El Estado se compromete a reconocer, respetar y promover las formas propias de organización de las comunidades indígenas y de constituirse de acuerdo con sus normas consuetudinarias, en el manejo de sus asuntos.<sup>6</sup>

### **3. ¿Cómo se plantea la cuestión de la autonomía en los Acuerdos de San Andrés?**

Quedaron formalizados el 16 de febrero de 1996. En el aspecto que nos ocupa se estableció que el Estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y en el nuevo marco normativo para los pueblos indígenas. Este nuevo marco normativo se le considera como el punto de partida para la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado. Para cumplir con dicho acuerdo el gobierno asume el compromiso de impulsar el reconocimiento en la Constitución política de las demandas indígenas que deben quedar consagradas como sus derechos políticos, derechos de

---

6 Véase el citado trabajo de Jorge Alonso.



jurisdicción, derechos sociales, derechos económicos, derechos culturales, en tanto no se opongan a los derechos humanos, en especial los de las mujeres y, fundamentalmente, el reconocimiento a la libre determinación y a la expresión de ésta, que es la autonomía, de los pueblos indígenas “que son los que descenden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o de la colonización y el establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa y se hace hincapié en que el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país. En el mismo acuerdo se propone, con fundamento en el Convenio 169 de OIT, reconocer en la legislación nacional a las comunidades indígenas como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, con el fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.

#### **4. ¿Y cómo se plantea, a su vez, dicha cuestión en las iniciativas de la Cocopa, del gobierno y de los partidos políticos?**

El 29 noviembre de 1996 la Cocopa presentó su proyecto de reformas constitucionales sobre los derechos y cultura indígenas, al cual se le atribuyó expresamente el carácter de documento definitivo y, por tanto, susceptible sólo de aprobarse o rechazarse en forma integral. El EZLN aceptó el documento completo y, el gobierno, por su parte, el 19 de diciembre de dicho año, formuló una serie de observaciones al proyecto de la Cocopa, es decir, no lo aceptó en sus términos. El EZLN, por su lado, manifestó que no admitiría el más mínimo cambio a dicho proyecto.

En síntesis, el proyecto de reformas constitucionales de la Cocopa consiste en lo siguiente: Reconocimiento de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas (lo cual ya se encuentra establecido en el artículo 4o. de la Constitución), que son aquellos que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan

sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano para decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural, y aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la nación. En lo que concierne a la reforma municipal, se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo con las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente con el fin de coordinar sus acciones, y las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen.

Como proyectos alternativos al de la Cocopa el pasado mes de marzo tanto el PAN como el gobierno, con diferencia de unos días, presentaron ante el Congreso de la Unión sus propias iniciativas de reformas constitucionales sobre derechos indígenas. El Partido Verde Ecologista, por su parte, también presentó iniciativa de reformas a mediados del mes de abril del año en curso.

Ambas iniciativas, la del PAN y la del Ejecutivo federal, omiten una de los principales exigencias de San Andrés: el reconocimiento de la existencia de un sujeto político denominado "pueblos indios" dentro de un orden jurídico nacional, pero plural.<sup>7</sup> El PAN, en su iniciativa, introduce una interesante institución, que en su oportunidad debe tomarse en consideración: las Cartas Municipales.

Gilberto López y Rivas,<sup>8</sup> a quien sigo en el análisis de las referidas

---

<sup>7</sup> Gilberto López y Rivas; "Pueblos indios, autonomía y reforma constitucional", ponencia presentada en el Foro sobre Autonomía y Derechos... *op. cit.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

iniciativas aunque no necesariamente coincida con dicho autor en varias de sus conclusiones, señala que ambos proyectos de reformas se refieren, de manera declarativa, a los pueblos indios, pero en el momento de hacer efectivo el derecho a la autonomía, ambas reducen, limitan y acotan este derecho a las comunidades indígenas, contraviniendo con ello lo pactado en los Acuerdos de San Andrés, en uno de los cuales con toda precisión se señala lo siguiente: “el reconocimiento de la autonomía se basa en el concepto de pueblo indígena... la legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como los sujetos de los derechos a la libre determinación y autonomía”.

En otros términos el nivel de autonomía que se reconoce en las iniciativas enviadas al Congreso no corresponde al acordado en San Andrés. En los Acuerdos que firmaron el EZLN, la Cocopa y el gobierno federal se reconocieron a los pueblos —como ya se ha dicho arriba— como el sujeto de los derechos a la libre determinación y autonomía, y a las comunidades que esos pueblos contienen como entidades de interés público, y se hacía hincapié en que el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuiría a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecería la soberanía del país.

También se omitió en ambas iniciativas el reconocimiento explícito de la comunidad como entidad de derecho público

La jurista Magdalena Gómez, por su lado, señala que los pueblos indígenas están asentados en comunidades que, a su vez, lo están en uno o varios municipios de una o varias entidades federativas (por ejemplo, en Chiapas, el pueblo tzotzil se encuentra en Zinacantan y San Juan Chamula, o el tojolabal en las Margaritas, Comitán y Altamirano; en los estados de Jalisco, Nayarit, Durango y Zacatecas están los huicholes). Por lo tanto, la garantía constitucional de autonomía, cuya titularidad correspondería a los pueblos indígenas; se ejercería a partir del espacio comunitario, que sería su unidad primaria de representación. Pero no sólo en él, no se encerraría el ámbito de la autonomía en los límites territoriales de la comunidad, por ello se plantea la asociación de comunidades de uno o más pueblos.<sup>9</sup>

Añade la misma autora que el pueblo maya y el huichol, por ejemplo, están distribuidos en comunidades que, a su vez, se ubican en varias

---

<sup>9</sup> Magdalena Gómez. “Iniciativa presidencial en materia indígena, los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés”, ponencia presentada en el Foro sobre Autonomía y Derechos... *op. cit.*

entidades de la República. Si el concepto es la comunidad ¿cómo reivindican el derecho común a lugares sagrados conocidos como sitios arqueológicos e históricos o como reservas ecológicas, si éstos se ubican o en una comunidad o cerca de una comunidad específica? ¿Cuál de las comunidades huicholas puede reivindicar su derecho a Wirriicuta que es la fase final de una peregrinación que cruza varias entidades? Igual sucede con el pueblo maya y sus lugares sagrados, para los cuales tienen que pagar una cuota para que se les permita entrar y no les autorizan la realización de ceremonias.

Hay que acotar, sin embargo, que ya se están dando pasos legislativos, en el ámbito de las entidades federativas, para reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de algunos derechos. Así, por ejemplo, el reglamento expedido en San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicho estado, de 22 de septiembre de 1994, que declaró "sitio de patrimonio histórico, cultural y zona sujeta a conservación ecológica del grupo étnico Wirraika a los lugares sagrados y a la ruta histórico-cultural ubicada en los municipios de Villa Rams, Charcas y Catorce del Estado de San Luis Potosí. El sujeto de dicha regulación es todo el pueblo huichol y su derecho a los lugares sagrados y todo el pueblo huichol de varias comunidades en varias entidades federativas".<sup>10</sup>

Debe añadirse que recientemente, el día 19 de junio de 1998, se aprobó por el Congreso local de Oaxaca la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, que es reglamentaria del artículo 16 de la Constitución local, y la cual establece el derecho a la autonomía, al territorio y a la identidad de las comunidades indígenas. Tipifica, asimismo, el delito de etnocidio.

## 5. ¿Cuál es el estado actual de la cuestión?

Hay dos posiciones fundamentales, aunque cada una de ellas con diversos matices. La primera, que sostiene que la autonomía de los pueblos indígenas podría poner en riesgo la unidad y la soberanía del Estado. La segunda que, por el contrario, afirma que dicho reconocimiento coadyuva a la armonía nacional.

El Dr. Juventino Castro y Castro, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que el modelo de autonomía viable para las comunidades indígenas de Chiapas era aquel que les permitiera fomentar sus costumbres, folclor, música, que les daban identidad; pero que era

---

<sup>10</sup> Magdalena Gómez, *op. cit.*



inadmisible pretender establecer autonomías “de tipo político”, porque eso llevaría al país a su pulverización.<sup>11</sup>

Consideran los sostenedores de esta posición que la autonomía representa una gran amenaza para la unidad de la nación, para la convivencia entre los mexicanos, para la vigencia de las garantías individuales y los derechos humanos en las regiones indígenas e incluso para el progreso general del país.<sup>12</sup>

La exposición de motivos de la iniciativa del gobierno federal dice que: “El pueblo mexicano a que se refiere la Constitución es fuente de soberanía pero no puede utilizarse para definir sujetos específicos de derecho. Para que esos sujetos puedan acogerse a los derechos derivados de la soberanía, requieren de categorías precisas como la nacionalidad y la ciudadanía”.

Magdalena Gómez, destacada representante de la posición contraria, argumenta que en la iniciativa presidencial se confunde el pueblo como elemento constitutivo de un Estado con pueblos indígenas como componentes del pueblo mexicano, y de ahí que se considere la inconveniencia de reconocerles personalidad jurídica a estos últimos.

Otro especialista que sostiene la tesis que podríamos llamar “autonomista”, Héctor Díaz Polanco, se pregunta si es exacta la apreciación de los que se oponen a la autonomía:

¿Los pueblos indígenas de México aspiran a algo que no exista en ninguna otra parte del mundo? Lo primero que habría que establecer claramente, es que regímenes de autonomía —con grados y especificidades acordes con el desarrollo histórico, la matriz socioeconómica y la tradición política de cada una de las respectivas sociedades— se han establecido y funcionan con más o menos éxito en numerosos países del mundo. La autonomía como sistema de descentralización política y fórmula para reconocer derechos a grupos étnicos, con figuraciones regionales, nacionalidades, etc., existen desde hace tiempo en Europa (Dinamarca, Finlandia, España, Portugal, Italia, Alemania, etc.) y en América Latina (Nicaragua, el proceso establecido constitucionalmente en Colombia y en marcha en varios otros, por ejemplo, en Canadá y Colombia). En todos esos casos la autonomía se ha visto como la solución a problemas, a veces de larga data histórica y que en el pasado fueron origen de agudos conflictos. A partir del establecimiento de las autonomías, dichos problemas han

---

<sup>11</sup> Citado por Jorge Alonso, *op. cit.*, p. 42.

<sup>12</sup> Héctor Díaz Polanco. “Autonomía de los pueblos Indios”, ponencia presentada en el Foro sobre Autonomía y Derechos... *op. cit.*

cedido, se han resuelto o han comenzado a resolverse, y en todo caso ya no son fuente de enfrentamientos sociales y de inestabilidad política.

En el caso de España, la información disponible permite concluir que la autonomía es el mejor remedio contra las tendencias separatistas que existan en el seno de la sociedad.

El antropólogo José del Val Blanco, director del Instituto Indigenista Interamericano, en una tercera posición, considera que "no debe hacerse una nueva legislación, cuando la vigente no se cumple, ya que con el cumplimiento del Convenio 169 de OIT y el artículo 40. constitucional estaríamos muy bien y tendríamos que crear una instancia de defensa de los pueblos indios que garantice la correlación de esas leyes, si no lo que estaríamos haciendo es una nueva etapa de simulación jurídica".<sup>13</sup>

## 6. ¿Cuál parecería, por último, la solución más viable?

Como se desprende de todo lo expresado arriba, el problema de la autonomía de los pueblos indígenas es verdaderamente intrincado. La solución no se vislumbra sencilla. Atrás están 500 años de injusticias, de opresiones, de violencias, de discriminaciones en contra de los grupos indígenas, que se han ido acumulando y que han crecido exponencialmente hasta estallar un primero de enero de 1994 en la indeseable —mil veces indeseable— violencia de Chiapas, pero que es, al mismo tiempo, la catalización histórica que expresa la frustración, la impotencia y el reclamo justiciero de los pobres entre los pobres de nuestro país. Y que, desde cualquier punto de vista que se le quiera ver, representa una apelación a la conciencia moral de toda la sociedad.

¿Autonomía de los pueblos indígenas? ¿Personalidad jurídica de las comunidades indígenas? ¿Municipios indígenas? ¿Preservación de sus usos y costumbres? ¿Libre disposición y explotación de las riquezas de sus asentamientos tradicionales? ¿Reivindicación de sus territorios?

Muchos se preguntan escandalizados de qué se trata todo esto. Y no dejan de tener razón desde la "lógica" de la mixtificación de la realidad del país, que desde la Independencia suprimió a los indígenas del mundo jurídico. Todos los mexicanos éramos iguales y, por tanto, bastaba la misma ley para todos. No se advirtió —como sí se hizo en Derecho indiano por más que en buena parte no se cumplió— que la igualdad legal generaba desigualdad social.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

En la época novohispana no dejaron de levantarse voces en defensa del patrimonio territorial de los indios, como la de Paulo III en la *Sublimis Deus* (1537) que declaraba en forma categórica y con toda su autoridad apostólica: "... que los dichos indios y todas las otras naciones que en lo futuro vendrán a conocimiento de los cristianos, aun cuando estén fuera de fe, no están sin embargo privados ni hábiles para ser privados de su libertad ni del dominio de sus cosas, más aún, pueden libre y lícitamente estar en posesión y gozar de tal dominio y libertad y no se les debe reducir a esclavitud, y lo que de otro modo haya acontecido hacerse sea írrito, nulo y de ninguna fuerza ni momento...",<sup>14</sup> o como el insigne Fray Francisco de Vitoria que con el mismo celo justiciero argüía: "...estaban ellos, pública y privadamente, en pacífica posesión de las cosas; luego absolutamente (si no consta lo contrario) deben ser tenidos por verdaderos señores, y no se les puede despojar de su posesión en tales circunstancias".<sup>15</sup>

Las costumbres y el derecho indígenas obtuvieron sanción oficial habiendo sido confirmados en 1530, 1542 y 1555, entre otras. Los corregidores de indios creados en Nueva España se rigieron por unos Capítulos, de 12 de julio de 1530. No se diga las muy conocidas obras de hospitales y escuelas destinadas a los indios, que duraron todo el virreinato.<sup>16</sup>

Por ello Rodríguez Puebla, indio puro de ideas liberales, defendió abiertamente "los antiguos privilegios civiles y religiosos de los indios, el statu quo de los bienes que poseían en comunidad, las casas de beneficencia destinadas a socorrerlos y el colegio en que recibían exclusivamente su educación"; también Carlos María de Bustamante aseguraba: "parecíame que oigo el retintín de que ya no hay indios; de que todos somos mexicanos. Valiente ilusión a fe mía, para remediar males efectivos y graves". El tiempo —dice Luis González y González— dio la razón a Rodríguez Puebla y a don Carlos María.<sup>17</sup>

"Cuarenta años después de la independencia y a pesar de su igualitarismo jurídico —dice Luis González y González— había gentes a las que los criollos y mestizos seguían llamando indios, y no por lo oscuro de su tez, sino porque pensaban, sentían y obraban de manera distinta del resto de los mexicanos".<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Bula *Sublimis Deus* de Paulo III, de 1537, reproducción facsimilar, en Silvio Zavala. "Repaso Histórico de la Bula *Sublimis Deus* de Paulo III", en *Defensa de los Indios*, México, Universidad Iberoamericana, Depto. de Historia, 1991.

<sup>15</sup> Antonio Dougnac Rodríguez. *Manual de Historia del Derecho Indiano*, México, UNAM-Mc. Graw-Hill, 1998, p. 188.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Luis González y González. *El indio en la era liberal*, México, Clío, 1996, p. 158.

<sup>18</sup> *Ibid.*

El liberalismo con su visión romántica y sesgada del problema indígena y con su pretensión de instaurar el capitalismo en el país, agravó la situación de las comunidades indígenas. La llamada "Ley Lerdo", de 25 de junio de 1856, que por lo general se cita para referirse únicamente a la desamortización de los bienes de la Iglesia católica, en realidad estaba dirigida también a otras corporaciones distintas de las eclesiásticas, como está anunciado en su propia denominación oficial: "Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas". La ley no sólo iba contra los bienes eclesiásticos que pertenecían a corporaciones, sino igualmente contra toda propiedad corporativa o comunal —por ejemplo de gremios, de ayuntamientos, de colegios, de comunidades indígenas.

Ninguna de nuestras Constituciones se ocupó de la cuestión indígena; no fue sino hasta la reforma de 1992 al artículo 4o. de la Constitución vigente cuando se reconoce la composición pluricultural sustentada en los pueblos indígenas a los que deberá protegérseles en sus derechos y culturas.

Tendríamos ya que preguntarnos en este punto ¿cuál sería el camino que conduciría a la solución más conveniente o, si se quiere, la que tendría menos desventajas y, por tanto, mayor viabilidad de terminar con el conflicto?

A mi entender, la alternativa de mayor viabilidad para la paz estaría en el proyecto de reformas de la Cocopa, cuyo núcleo esencial —como ya quedó de manifiesto arriba— está integrado por las exigencias de que a los pueblos indígenas se les considere como sujetos del derecho de autonomía y de que explícitamente a las comunidades indígenas se les reconozca como entidades de derecho público.

Las razones que militarían en favor de esta fórmula, serían las siguientes:

a) La Cocopa es el organismo plenamente legitimado por la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas y por las partes en el conflicto, para formular el proyecto de reformas constitucionales. Expresamente las partes le otorgaron, además, un voto de confianza para la elaboración de dicha iniciativa.

b) El proyecto de Cocopa, por otro lado, es la traducción a términos jurídico-constitucionales de los Acuerdos de San Andrés. Éstos, a su vez, fueron firmados por los representantes del EZLN y del gobierno federal.

c) El proyecto de Cocopa sustancialmente está en conformidad con el Convenio 169 de la OIT, que al ser suscrito por el Presidente de la República y aprobado por el Senado, forma parte ya de nuestra Ley Suprema de acuerdo con el artículo 133 de la misma.



d) El hecho de que se adhiriera el gobierno federal y, de manera eventual, los partidos políticos y legisladores independientes, al proyecto de Cocopa, estaría ofreciendo una prueba tangible de indiscutible buena voluntad que seguramente apoyaría una buena parte de la opinión nacional e internacional y que presumiblemente haría reaccionar en forma positiva al EZLN.

e) El proyecto de Cocopa para que se convirtiera en texto constitucional, obviamente tendría que ser discutido y aprobado por el Poder Constituyente Permanente, integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados (entidades federativas), y que es la más alta expresión de la soberanía nacional. Este proceso constitucional conllevaría la posibilidad de depurar técnicamente y enriquecer la iniciativa de la Cocopa con las aportaciones valiosas de las iniciativas del ejecutivo y las del PAN y del Partido Verde Ecologista, ya presentadas ante el mencionado órgano reformador de la Constitución.

f) Hay que tomar en consideración que la reforma de la Constitución no va a reformar automáticamente, por supuesto —hay que repetirlo mil veces— la realidad de los indígenas chiapanecos. Pero, también hay que repetirlo, la solución no puede concebirse si no pasa por la reforma a la Constitución y por una nueva legislación en torno a la cultura y los derechos de los pueblos indígenas. La nueva legislación —constitucional y reglamentaria— no es en sí misma la solución pero es una precondition para la solución. Entre otras razones, simple y sencillamente, porque así lo han planteado las partes involucradas en el conflicto, y, sobre todo, porque en esas reformas se estaría revelando y asumiendo el trasfondo de injusticia histórica y la raíz ética del drama de Chiapas y de todos nuestros pueblos indígenas.